# CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **267/2014** (ECLI:IT:COST:2014:267)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **NAPOLITANO** - Redattore: **GROSSI**
Camera di Consiglio del **05/11/2014**; Decisione del **17/11/2014**
Deposito del **26/11/2014**; Pubblicazione in G. U. **03/12/2014**
Norme impugnate: Art. 3, c. 8°, 9° e 10°, del decreto legislativo 14/03/2011, n. 23.
Massime: **38182**
Atti decisi: **ordd. 68, 81, 82 e 92/2014**

## ORDINANZA N. 267

## ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8, 9 e 10 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale), promossi dal Tribunale di Napoli, sezione di Casoria, con ordinanza del 7 novembre 2013, dal Tribunale di Tivoli con due ordinanze del 17 dicembre 2013 e dal Tribunale di Palermo con ordinanza del 20 giugno 2013, rispettivamente iscritte ai numeri 68, 81, 82 e 92 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 20, 23 e 25, prima serie speciale,

dell’anno 2014.

Udito nella camera di consiglio del 5 novembre 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza del 20 giugno 2013 (r.o. n. 92 del 2014), il Tribunale di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 70, 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale);

che la questione viene proposta in riferimento ad «alcuni dei profili evidenziati dalla parte attrice», che aveva eccepito il «contrasto con gli artt. 70, 76, 24, 97, 102, 42, 53 e 3 della Carta Costituzionale»;

che il giudice a quo premette di essere chiamato a pronunciarsi su un’azione di risoluzione del contratto di locazione concluso successivamente all’entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 23 del 2011 e registrato tardivamente dalla locatrice a seguito della denuncia di omessa registrazione da parte del conduttore, poi oppostosi alla convalida sul presupposto di aver provveduto, appunto, a denunciare l’omessa registrazione del contratto e di aver corrisposto da quella data il canone rideterminato ai sensi del richiamato comma 8;

che, rievocando il contenuto di altra ordinanza di rimessione pronunciata dallo stesso Tribunale, il giudice rimettente deduce l’assenza, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), di princìpi o criteri direttivi che abilitassero il Governo ad adottare le misure oggetto di censura, e, d’altra parte, sottolinea come le disposizioni impugnate tradiscano, anzi, gli intendimenti della delega, «sostituendo al canone pattuito dai contraenti l’irrisorio importo commisurato al triplo della rendita catastale e riducendo in tal modo la base imponibile del tributo persino nelle ipotesi in cui sia stato registrato un contratto di locazione per un canone inferiore a quello effettivo, ma pur sempre superiore a quello “sostitutivo”», con conseguente riduzione del gettito dell’imposta di registro e di quelle sul reddito;

che, inoltre, si ravviserebbe un contrasto con l’art. 2, comma 2, lettera c), della predetta legge di delega, che impone il rispetto dei princìpi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente, tra i quali quello secondo cui la violazione di norme tributarie non può determinare la nullità del contratto, che, invece, scaturirebbe dal meccanismo di sostituzione ex lege oggetto di censura, per di più in assenza di qualsiasi contestazione, pur prevista dallo stesso statuto;

che sarebbe violato anche l’art. 42 Cost., in quanto il diritto di proprietà verrebbe sacrificato attraverso l’imposizione, per almeno quattro anni – prorogabili, in determinate condizioni, di altri quattro –, di una locazione ad un canone «assolutamente irrisorio»;

che si lamenta anche la violazione dell’art. 3 Cost., dal momento che, da un lato, la disciplina in questione si applicherebbe solo ai contratti di locazione per uso abitativo e non a quelli per uso commerciale, pur essendo identici gli obblighi tributari e l’esigenza di contrastare l’evasione, e che, d’altro lato, il previsto «meccanismo» risulterebbe «“premiante” per i conduttori e “punitivo” per i locatori», generando una vistosa disparità di trattamento fra parti pur ugualmente obbligate sul piano tributario, tanto più quando la registrazione sia avvenuta d’ufficio e non su «delazione» del conduttore;

che, inoltre, la disciplina in questione, estendendosi «alle ipotesi di “simulazione relativa parziale” del contratto, in cui viene celata all’Erario soltanto una parte del corrispettivo pattuito», determinerebbe l’equiparazione fra situazioni differenti (evasione totale ed evasione parziale dei medesimi tributi), «riducendo così l’entrata tributaria con nocumento per l’Erario

e avvantaggiando il solo conduttore»;

che, con ordinanza del 7 novembre 2013 (r.o. n. 68 del 2014), il Tribunale di Napoli, sezione di Casoria – investito da una domanda di sfratto per morosità alla quale l'intimato si era opposto deducendo l'instaurazione di un rapporto locatizio a norma dell'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011 – ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 3, commi 8 e 10, del d.lgs. n. 23 del 2011, per contrasto con gli artt. 3 e 76 Cost.;

che, analizzata la disciplina di cui alla normativa denunciata e sottolineato come la questione di legittimità sia rilevante ai fini del decidere, il giudice rimettente osserva come dall'analisi delle disposizioni di cui alla legge di delegazione n. 42 del 2009, sulla cui base è stata adottata la disposizione oggetto di censura, non possa essere rinvenuta – in particolare negli articoli richiamati nel preambolo dello stesso d.lgs. n. 23 del 2011 – alcuna norma conferente delega relativamente agli oggetti poi disciplinati dal decreto delegato;

che, in particolare, in base ai previsti princìpi e criteri direttivi, l'azione di contrasto dell'evasione fiscale dovrebbe avvenire tramite il ricorso a meccanismi premiali in favore delle Regioni e degli enti locali che abbiano recuperato gettito mediante la lotta all'evasione, ovvero tramite l'integrazione delle basi informative a disposizione dei vari enti impositori, non risultando previsto alcunché a proposito della possibilità di introdurre una disciplina sanzionatoria in grado di incidere sui rapporti tra privati, «ponendo nel nulla le pattuizioni da questi stabilite nell'esercizio della loro autonomia contrattuale»;

che, inoltre, la norma delegata non sarebbe rispondente alla delega anche nella parte in cui questa ha fatto riferimento al rispetto dei princìpi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente, il quale, all'art. 10, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), prevede che «Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto»;

che sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., in quanto la disciplina censurata, da un lato, troverebbe applicazione solo in riferimento ai contratti di locazione ad uso abitativo e non a quelli per uso diverso e, d'altro canto, genererebbe una disparità di trattamento tra locatore e conduttore, pur entrambi solidalmente obbligati alla registrazione, sanzionando il primo e premiando il secondo;

che il Tribunale di Tivoli, con due ordinanze del 17 dicembre 2013, di contenuto pressoché identico (r.o. numeri 81 e 82 del 2014) – emesse nell'ambito di altrettanti giudizi di sfratto per morosità, nei quali l'intimato si era opposto alla convalida deducendo l'insussistenza della morosità in virtù della previsione oggetto di denuncia –, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost. («per eccesso di delega» e «contrasto con il principio di ragionevolezza»), questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011;

che la disposizione oggetto di censura non troverebbe rispondenza in nessuna delle disposizioni dettate dalla legge di delega, mentre una adeguata sanzione, operante sul piano civilistico, sarebbe quella introdotta dall'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), secondo cui sono nulli i contratti di locazione che, ricorrendone i presupposti, non siano stati registrati;

che la norma denunciata, inoltre, si caratterizzerebbe per «una sua intrinseca irragionevolezza», in quanto, determinando la riduzione della base imponibile per calcolare l'imposta di registro nonché dell'ammontare del canone annuo, finirebbe per danneggiare proprio gli enti locali, in termini di minor gettito fiscale;

che verrebbe al tempo stesso a generarsi un ingiustificato beneficio per uno solo dei

soggetti coobbligati all'adempimento della registrazione, con conseguente disparità di trattamento tra locatore e conduttore, mentre, applicandosi la norma soltanto ai contratti di locazione di immobili per uso abitativo, si realizzerebbe un'ulteriore ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai contratti di locazione di immobili per uso commerciale, ove «il locatore sia una persona fisica che effettua la locazione non in regime di impresa o di lavoro autonomo»;

che, inoltre, applicandosi la sanzione di nullità, di cui al citato art. 1, comma 346, della legge n. 311 del 2004, in combinato disposto con la previsione censurata, «si arriverebbe alla paradossale e contraddittoria conclusione di un contratto insanabilmente nullo ed improduttivo di effetti, eccezion fatta per la durata e per il canone di locazione, predeterminati dalla legge»;

che il canone commisurato sulla rendita catastale risulterebbe del tutto inadeguato «al fine di assicurare risultati uniformi», senza che né le parti né il giudice possano diversamente disporre quando il criterio imposto ex lege risulti «completamente svincolato dal valore dell'immobile», «dal canone di mercato e risulti, comunque, palesemente irrisorio, come nella fattispecie»;

che il previsto «"regime vincolistico"» sbilancerebbe «irragionevolmente il contemperamento tra i contrapposti interessi», eccessivamente premiando i conduttori ed eccessivamente punendo i locatori, senza «che sussista alcun ulteriore obiettivo interesse pubblico, oltre quello di far emergere il sommerso», peraltro già soddisfatto mediante l'applicazione delle previste sanzioni civili e tributarie.

Considerato che il Tribunale di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 70, 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale);

che il Tribunale di Napoli, sezione di Casoria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 3, commi 8 e 10, del d.lgs. n. 23 del 2011, per contrasto con gli artt. 3 e 76 Cost.;

che anche il Tribunale di Tivoli, con due ordinanze di contenuto pressoché identico, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011;

che, proponendo le ordinanze una medesima questione, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia;

che, successivamente ai provvedimenti di rimessione, questa Corte ha dichiarato, con la sentenza n. 50 del 2014, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011;

che ancora successivamente a quest'ultima pronuncia, la legge 23 maggio 2014, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertendo, con modificazioni, il decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), ha stabilito, all'art. 5, comma 1-ter, che «Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23»;

che, alla luce di tale nuova disciplina, evidentemente destinata a regolare, in via transitoria, situazioni giuridiche connesse a contratti di locazione registrati ai sensi di disposizioni poi dichiarate costituzionalmente illegittime, occorre che i giudici rimettenti valutino se e in quali termini i prospettati dubbi di costituzionalità presentino rilevanza attuale

ai fini della definizione dei giudizi a quibus;

che, d'altra parte, la censura dell'art. 3, comma 10, del d.lgs n. 23 del 2011 appare rivolta verso una disposizione che, nella prospettazione del giudice rimettente, risulta, in ragione del suo carattere transitorio, priva di effettiva autonomia quanto all'oggetto del giudizio a quo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Palermo, al Tribunale di Napoli, sezione di Casoria, e al Tribunale di Tivoli.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*